



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2961
264 2010

Doamnă președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010*”, inițiată de un grup de senatori – PSD-PC (Plx. 656/2010).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare amendarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM)*, în sensul modificării modului de numire a conducerii ANCOM, a modului de atacare în contencios administrativ a deciziilor emise de președintele ANCOM, precum și modificarea obligațiilor de raportare către Parlament.

II. Observații

1. În ceea ce privește numirea conducerii ANCOM, potrivit dispozițiilor în vigoare ale art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 *„Conducerea ANCOM este asigurată de un președinte și 2 vicepreședinți, numiți de către președintele României, la propunerea Guvernului”*.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 a fost adoptată ca urmare a deschiderii procedurii de sancționare a României de către Comisia Europeană pentru nerespectarea independenței autorității naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice prin modificarea repetată a cadrului legal ce reglementează această autoritate și revocarea conducerii acesteia.

Acest act normativ trebuie să garanteze autorității de reglementare independența, inclusiv din perspectiva asigurării stabilității conducerii și predictibilității procedurii de numire a acesteia. De altfel, Comisia Europeană consideră că modalitățile de numire și revocare a conducerii autorității naționale de reglementare constituie unele dintre elementele-cheie ale asigurării independenței autorității, în totală concordanță cu prevederile cadrului european în vigoare.

În acest sens, prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 au fost analizate în mod detaliat și agreeate cu reprezentanții Comisiei Europene, tocmai pentru a se asigura că acest nou act normativ conține suficiente garanții pentru ca independența autorității să fie pe deplin asigurată. Guvernul României, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009, și-a asumat îndeplinirea obligațiilor comunitare, creând cadrul legal care să îndeplinească toate cerințele Comisiei Europene, precum și aplicarea acestui cadru legal, astfel încât garanțiile create de acest act normativ să fie pe deplin implementate. În luna iunie 2010, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 a fost aprobată prin Legea nr. 113/2010, creându-se astfel premisele închiderii procedurii de sancționare a României de către Comisia Europeană, în condițiile menținerii stabilității conducerii autorității de reglementare. Astfel, printr-o scrisoare suplimentară de punere în întârziere transmisă României în luna mai 2010, forul comunitar și-a manifestat îngrijorarea față de unele discuții prealabile cu privire la anumite amendamente ce puteau fi aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 de către Parlament:

„Mai mult, Comisia a remarcat că în Parlament au fost propuse amendamente la textul ordonanței de urgență. Dacă ar fi adoptate, aceste amendamente ar modifica substanțial procedura de numire și de revocare din funcție a președintelui și vicepreședinților ANR și, în consecință, structura acesteia. În cazul în care Parlamentul, în conformitate cu competențele sale, decide să respingă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 sau să aducă modificări substanțiale la textul acesteia, în special în ceea ce privește procedura de numire și de revocare din funcție, președintele ANR ar putea fi din nou înlocuit. Faptul că demnitarii aflați în această funcție pot fi înlocuiți în orice moment creează o stare de incertitudine în ceea ce privește instituția și nu este de natură să garanteze că ANR este la adăpost de intervenții și presiuni externe care ar putea să afecteze independența acesteia în ceea ce privește capacitatea de decizie și evaluare”.

Or, propunerea legislativă are ca obiectiv principal tocmai modificarea modalității de numire a conducerii ANCOM, urmând ca președintele și vicepreședinții să fie numiți de către Parlament, în ședință comună a celor două Camere, la propunerea comună a Comisiei pentru tehnologia informației și a comunicațiilor din Camera Deputaților și a Comisiei economice, industriei și servicii din Senat.

Având în vedere rațiunile care au stat la baza elaborării și adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009, considerăm că propunerea legislativă creează premisele unor noi ingerințe în revocarea și numirea conducerii ANCOM, fapt ce va determina introducerea acțiunii în fața Curții Europene de Justiție împotriva României privind neasigurarea independenței autorității naționale de reglementare.

Astfel, modificarea procedurii de numire a conducerii ANCOM ar putea crea premisele unei noi încălcări a independenței și stabilității autorității de reglementare și ar constitui o dovadă în plus a lipsei de stabilitate și predictibilitate a cadrului legal din România în ceea ce privește organizarea și funcționarea autorității naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice și a lipsei de disponibilitate a autorităților române cu privire la asigurarea independenței acestei autorități. În acest sens, precizăm faptul că, potrivit recitalului 13 din *Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Comisiei de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice*, „Independența autorităților

naționale de reglementare ar trebui întărită pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor acestora. În acest scop, ar trebui prevăzute dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate națională de reglementare (...) este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia”.

De asemenea, deși propunerea legislativă pare să realizeze modificări extinse ale criteriilor de numire, de revocare și cu privire la regimul incompatibilităților care se aplică membrilor conducerii ANCOM, în fapt, aceasta nu face decât să reia dispoziții ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009, cu modificări minore. Printre aceste modificări putem enumera, spre exemplu, scăderea duratei mandatului conducerii de la 6 la 5 ani, stabilirea unei vârste minime pentru membrii conducerii și interdicția ca membrii conducerii să fie soți, rude ori afini până la gradul al treilea cu Președintele României, președinții Camerelor Parlamentului, membrii Guvernului și de a se înrudi între ei.

Prin urmare, propunerea legislativă nu creează garanții suplimentare de independență și de obiectivitate pentru membrii conducerii ANCOM, aceasta limitându-se a relua cu modificări minore, garanțiile deja existente în actul normativ în vigoare. De astfel, chiar în *Expunerea de motive* se argumentează că scopul acestei propuneri este de a modifica numirea președintelui și vicepreședinților ANCOM „pentru a asigura reglementări unitare în ceea ce privește numirea conducerii autorităților administrative cu personalitate juridică, aflate sub control parlamentar”. Or, în lipsa unei cerințe legale sau constituționale privind modalitatea de funcționare și de numire a membrilor conducerii autorităților administrative autonome, această justificare nu poate fi susținută. Mai mult, tocmai în lipsa unei astfel de cerințe, chiar în rândul autorităților administrative autonome există o multitudine de modele de numire și de compunere a organelor de conducere. Astfel, unele dintre acestea sunt conduse de consilii, formate din mai mulți membri, numiți la propunerea atât a Președintelui, cât și a Camerelor sau a Guvernului. Alte instituții funcționează pe un model similar ANCOM, iar altele sunt conduse de directori, asistați de consilii directoare. Nu în ultimul rând, în cazul autorității cu care ANCOM se aseamănă cel mai mult din punctul de vedere al funcțiilor și obiectivelor, Consiliul Concurenței, membrii consiliului sunt numiți de Președintele României, la propunerea Guvernului.

2. Modificarea **art. 12 alin. (5)** are ca obiect eliminarea termenului pentru atacare la Curtea de Apel București a deciziilor individuale emise de președintele ANCOM.

Or, această dispoziție a fost necesară tocmai pentru a asigura predictibilitate pe piața de comunicații electronice și de servicii poștale din România. Deciziile individuale emise de ANCOM au un impact semnificativ pe piață, creând obligații pentru furnizorul căruia i se adresează, dar, în același timp, și drepturi pentru alți furnizori. Pentru a asigura predictibilitatea, a fost necesară stabilirea unui termen de contestare pe cale directă a acestor decizii, urmând ca, pentru ilegalitate, să se aplice dispozițiile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*.

Prin urmare, considerăm că menținerea alin. (5) al art. 12 în forma actuală este absolut necesară, din perspectiva asigurării predictibilității, existând în același timp garanții pentru asigurarea dreptului de apărare.

3. În ceea ce privește obligațiile de raportare către Parlament ale ANCOM, precizăm că și dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 obligă ANCOM să transmită celor două Camere ale Parlamentului un raport de activitate anual, precum și rapoarte specifice la cererea *Comisiei pentru tehnologia informației și a comunicațiilor din Camera Deputaților și a Comisiei economice, industriei și servicii din Senat*. De asemenea, cele două comisii întocmesc un raport comun pe marginea raportului întocmit. Mai mult, raportul anual include întotdeauna execuția bugetului de venituri și cheltuieli pentru anul precedent, conținutul raportului anual pentru toate autoritățile și instituțiile publice fiind reglementat de alte norme legale.

Cu privire la transmiterea unui raport anual de audit financiar de către ANCOM, subliniem că un astfel de raport nu se realizează în mod obișnuit de către instituțiile publice. Această categorie de raportare pare a fi specifică mai degrabă instituțiilor financiar-bancare, precum Comisia Națională a Valorilor Mobiliare și Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, care administrează piețe financiare. În mod cert, obligativitatea realizării unui astfel de raport de către ANCOM va genera costuri suplimentare, costuri care ar putea fi evitate în condițiile existenței mecanismelor de control intern și chiar extern, prin intermediul Curții de Conturi.

4. Referitor la abrogarea dispozițiilor **art. 21 și art. 22**, deși modificarea unor hotărâri de Guvern prin ordonanțe de urgență nu este o

operațiune de tehnică legislativă pe larg utilizată, considerăm că aceste dispoziții și-au produs deja efectul. Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, considerăm că intervenția legislativă trebuie să se realizeze la nivelul hotărârii de Guvern respective, nefiind necesară modificarea sau abrogarea acestor dispoziții printr-o lege.

Prin abrogarea art. 21, i se retrag Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale (MCSI) atribuțiile referitoare la:

„54. supravegherea și controlul respectării prevederilor legale din domeniul comerțului electronic, în calitate de autoritate de reglementare și supraveghere, în conformitate cu prevederile Legii nr. 365/2002 privind comerțul electronic, republicată;

55. exercitarea atribuțiilor autorității de reglementare și supraveghere în domeniul semnăturii electronice, prevăzute de Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică;

56. exercitarea atribuțiilor autorității de reglementare și supraveghere în domeniul mărcii temporale, prevăzute de Legea nr. 451/2004 privind marca temporală;

57. exercitarea atribuțiilor autorității de reglementare și supraveghere în domeniul activității electronice notariale prevăzute de Legea nr. 589/2004 privind regimul juridic al activității electronice notariale;

58. exercitarea atribuțiilor autorității de reglementare și supraveghere în domeniul arhivării documentelor în formă electronică prevăzute de Legea nr. 135/2007 privind arhivarea documentelor în formă electronică;

59. supravegherea și controlul respectării prevederilor legale din domeniul sistemelor informatice destinate operațiunilor de emitere a facturilor în formă electronică, în calitate de autoritate de reglementare, omologare și supraveghere.”

De asemenea, se abrogă prevederea potrivit căreia *“Organizarea, implementarea, realizarea și administrarea tuturor programelor naționale, infrastructurii, sistemelor și serviciilor privind societatea informațională se realizează cu acordul, sub coordonarea și sub controlul Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale”*.

În plus, se abrogă textul ce reglementează numărul maxim de posturi de care beneficiază MCSI, precum și structura organizatorică a acestuia.

Totodată, precizăm că prin abrogarea art. 22, ar fi eliminată din sfera obiectului de activitate a Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică – ICI București activitatea de cercetare-dezvoltare referitoare la

organizarea, administrarea și gestionarea TLD (top level domain) „.ro”, îndeplinind funcția de registru pentru numele de domenii „.ro”, reglementată la art. 2 alin. (1) lit. A din anexa nr. 2 la *Hotărârea Guvernului nr. 1621/2003 pentru organizarea și funcționarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică – ICI București*.

Expunerea de motive nu conține o justificare a măsurii de abrogare a celor două articole menționate, fapt pentru care nu putem identifica rațiunea ce a stat la baza acesteia. De asemenea, propunerea legislativă nu reglementează alte instituții care să preia atribuțiile Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale ori ale Institutului menționate anterior, fapt care va genera, în opinia noastră, un vid legislativ ce va împiedica implementarea practică a altor acte normative.

5. Inițiativa legislativă nu respectă exigențele impuse prin prevederile constituționale ale art. 74 alin. (4), potrivit cărora deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul de inițiativă legislativă, pot prezenta propuneri legislative „numai în forma cerută pentru proiectele de legi”, exigențe preluate și dezvoltate în cuprinsul Legii nr. 24/2000.

Astfel, *Expunerea de motive*, datorită conținutului, precum și a modalității necorespunzătoare de redactare, nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 31 din Legea nr. 24/2000, referitoare la elementele obligatorii din cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare. Aceasta nu cuprinde o temeinică fundamentare asupra propunerilor de modificare formulate și nici nu reflectă o documentare a activității desfășurate de ANCOM, precum și a reglementărilor privind organizarea și funcționarea unor servicii similare din alte state.

De asemenea, menționăm că propunerea legislativă nu prevede măsuri tranzitorii, care, potrivit art. 54 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, trebuie „să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Emil BOC

Doamnei deputat **Roberta Alma ANASTASE**
Președintele Camerei Deputaților